

Autonomía y políticas educativas: dos etapas del desarrollo.

(El uso o usos simbólicos de la reforma de Córdoba)*

Ignacio Sosa

Ignacio Sosa es profesor titular de la UNAM

ESTUDIOS · Nº 11-12
Enero-Diciembre 1999
Centro de Estudios Avanzados de la
Universidad Nacional de Córdoba

El objetivo de esta ponencia es mostrar la paradoja de las relaciones de un Estado que se caracteriza a sí mismo como desregulador, como prescindente, y unas instituciones educativas que se definen como autonómicas y que, sin embargo, desarrollan lazos de interdependencia en la que los fines políticos privan sobre las preocupaciones académicas. También se persigue mostrar las contradicciones existentes entre las nociones de autonomía y las políticas educativas. Se revisa el contexto en el que surge la autonomía y las formas en las que se le utilizó en distintas etapas, tanto por el Estado como por la propia Universidad. Se señalan las distintas interpretaciones de autonomía (financiamiento, gobierno, libertad de cátedra y de investigación) y cómo éstas, en los últimos años, han sido superadas por los considerandos de equidad y calidad.

Establecida la autonomía las negativas respuestas estatales a ésta pueden caracterizarse como intervencionistas, acción directa del Estado para someterlas a su arbitrio o mediante las políticas de financiamiento. El financiamiento y el intervencionismo han gravitado permanentemente sobre la autonomía.

La tesis dominante en otro periodo descansaba sobre el supuesto de que siendo nacional, correspondía al Estado su manutención. Hoy día se discute sobre la gratuidad de la matrícula y se señala que, de no conservarse ésta así, se corre el peligro de la privatización. Mediante el cobro de matrícula atenta directamente contra el carácter nacional y público de las universidades. La imposición de criterios de evaluación, asimismo es el mecanismo utilizado para imponer políticas a las instituciones universitarias autónomas, quienes las reciben con hostilidad

* Ponencia presentada en el Simposio Internacional en Homenaje a la Reforma Universitaria organizado por el CEA entre el 18 y el 20 de noviembre de 1998.

por no haber surgido al interior mismo de las instituciones educativas.

El estudio de la autonomía, fenómeno político por excelencia desde sus inicios y que atrajo la atención de los científicos sociales interesados en el fenómeno de la modernización, con los años se transforma y da lugar a un complejo campo de especialización académica para el cual el estudio de las políticas educativas, es decir, estatales, es una función más importante que la de autonomía. Tales políticas, sobre todo en los últimos treinta años se diseñan al margen de las instituciones universitarias y, en muchos casos, se establecen en contra de su voluntad. Hoy día el grado de especialización en problemas universitarios es tal que, por ejemplo, le permite afirmar a conocido estudioso en reciente texto: “Se ha hecho un intento por superar el conocido, y quizá inevitable, provincianismo que aparece comúnmente cuando los actores de la educación superior opinan sobre su propia realidad”¹. Esto, en otras palabras, significa que para estudiosos de este tipo, la opinión de maestros e investigadores sobre su propia actividad, sobre el sentido que le otorgan, no aporta elementos substantivos al tema de la problemática universitaria.

Hablar de la reforma de Córdoba y a la noción de autonomía de ella derivada, es referirse, simultáneamente, tanto al proceso histórico concreto, como al mito de él derivado. El estudio de la Reforma de Córdoba se refiere tanto a las acciones, motivaciones de ciertas fuerzas sociales, como a las reacciones políticas e ideológicas². La convención aceptada, acrítica, que identifica a la reforma universitaria de Córdoba con el año cero de la modernización institucional y social e incluye referencias obligadas a la autonomía y al cogobierno, no se compadece con otras versiones, generalmente autoritarias, de modernización dirigida. Para éstas, la autonomía es considerada un obstáculo para los cambios que el desarrollo de la sociedad requiere.

A través de la noción de autonomía se ingresa al análisis de las complejas relaciones entre el Estado y la Universidad. En la retórica, las relaciones pueden referirse a distancia y equilibrio, de especialización de tareas, de diálogo y consenso, pero que en la práctica se expresan como competencia, disenso, crítica. En este contexto la polémica se centra entre el ser y el deber ser de la universidad, sobre la función que cumple y la que debiera cumplir.³

¹ Kent Rollin, *Regulación de la educación superior en México*, Anuies, México, 1995.

² Gregorio Bermann, en su texto “Juventud de América. Sentido histórico de los movimientos juveniles”, *Cuadernos Americanos*, México, 1946, ya apuntaba las dificultades que se presentaban al estudioso de la Reforma: “La crónica de esta rebelión ha sido hecha ya muchas veces para que la repitamos, pero corresponde destacar su proceso dinámico dentro de la época y del país.

Varios factores dificultaron su general comprensión y valoración; 1) Lo confuso del movimiento en sí, por las corrientes y matices que traía; 2) Su calificación de reforma Universitaria; 3) Las diferentes interpretaciones dentro de su ubicación dentro del proceso histórico en general, y de la realidad americana en particular; 4) El desconocimiento de los movimientos juveniles que lo precedieron y de los contemporáneos; 5) El exceso de exégesis” p.82

³ Para el caso de México, Marcos Kaplan, en forma síntesis, señala en su texto *Universidad Nacional, sociedad y desarrollo*, México, Anuies, 1996, lo siguiente: “Los enfrentamientos entre Estado y universidad se manifiestan sobre todo en los conflictos (1923, 1925, 1929, 1935, 1945),

De entrada, mediante el efecto producido por la Reforma de Córdoba, la cuestión política aparece en la base de sustentación de la universidad latinoamericana del siglo XX. Los avatares de la autonomía y el cogobierno, estrechamente vinculados a las banderías políticas y a sus ideologías, ocupan una parte importante la de historiografía especializada en el tema. Los problemas referidos al gobierno mismo de la institución universitaria y a los conflictos entre ésta y los gobernantes ocupa, asimismo, otro apartado.

El tema de la autonomía, bandera de la reforma de Córdoba, se ha convertido en un símbolo recurrente para los movimientos estudiantiles de la América Latina. Hablar de ella significa referirse al momento en el que los estudiantes inician su participación en la vida política nacional; a la etapa en la que los objetivos de la institución son definidos por sus propias autoridades; a la época en que la utilidad y la pertinencia de la actividad académica eran establecidas por los universitarios mismos. Asimismo es referirse a la visión que de la nación se tenía en el momento en el que se sentaban las bases de la sociedad actual.

La Reforma de Córdoba corresponde, para los estudiantes, al momento fundacional, legitimador, políticamente hablando, de los movimientos estudiantiles y por ello adquiere el valor de un símbolo al que sistemáticamente se acude e invoca, en los momentos de tensión política. Su capacidad de convocatoria ha sido demostrada en reiteradas ocasiones durante los últimos ochenta años. Para los académicos, por su parte, la Reforma significa el surgimiento de una situación en la que el destino de la institución pudo ser decidida por ellos mismos.

Distinguir entre el hecho histórico, sus interpretaciones, y el uso político de éste, es una tarea que conviene emprender para orientarse en la abundante historiografía sobre la Reforma de Córdoba. El importante capital político que ella representa, es un acicate permanente de fuerzas y partidos políticos, sobre todo cuando son oposición, para presentarse como sus continuadores y defensores. ¿Qué movimiento universitario que se respete no se ha considerado a sí mismo como representante de la oposición a la dictadura? ¿Qué movimiento universitario importante no se ha declarado vanguardia de las causas populares?

Una primera aproximación a los textos especializados en el tema que nos ocupa,

con críticas y ataques desde diversos ángulos, luchas internas a la institución académica, y forcejeos en torno a una constelación de cuestiones cruciales y todavía actuales. Interrogantes y dilemas son: ¿Debe o no separarse la educación media de la preparatoria y ubicarse dentro o fuera de la universidad? ¿Debe o no la Universidad ser autónoma? Y, en caso afirmativo, ¿cuál debería ser la naturaleza de la autonomía, sus presupuestos y sus alcances? ¿es o no el estado el responsable del mantenimiento de la Universidad, por ejemplo a través del subsidio y, en caso afirmativo, ello autoriza o no si injerencia en aquélla? ¿Cuál es la forma de gobierno más adecuada para la Universidad? ¿Debe prevalecer la libertad de cátedra o, por el contrario, la subordinación de la Universidad al interés colectivo o a una ideología y políticas determinadas? (Polémica Antonio Caso/Vicente Lombardo Toledano). Las opciones frente a estas alternativas se van definiendo a través de un complejo y accidentado proceso que pasa por varias fases y se proyecta al presente” p. 28.

permite advertir que las categorías políticas más utilizadas para su estudio son las de reforma y revolución⁴. Ambas, es bien sabido, se refieren al cambio, a la transformación; mediante ellas se ofrece la posición, la postura, de los reformistas en el mundo y en la historia. Otra aproximación, cercana a la anterior, se refiere a las ciencias sociales y permite el análisis y descripción del complejo proceso de la modernización, del tránsito acelerado de viejas a nuevas estructuras políticas y sociales. En otras palabras, en ambas posturas el problema principal es del alumbramiento, el anuncio de un nuevo mundo, de un nuevo fenómeno que para serlo requiere la desaparición de escenarios caducos. En nuestro medio, el reformismo ha pretendido ser acelerador de la historia.

Fuerzas emergentes, sectores medios ascendentes, en interacción con ideologías reformistas y revolucionarias, se mencionan como elementos fundamentales para explicar la aparición de un fenómeno novedoso. En otras palabras, mediante el estudio de la Reforma se intentó comprender, analizar, la irrupción de la modernidad en una sociedad tradicional (en este caso Argentina) y del impacto que, a su vez, esta experiencia tuvo en otras regiones de Latinoamérica, igualmente, tradicionales.

En la amplia bibliografía sobre la Reforma, durante mucho tiempo la interpretación dominante, identificaba la categoría de modernización con la de reforma y, a ésta la consideraba el vehículo para dejar atrás la tradición.

En ese tipo de interpretaciones los acontecimientos nacionales e internacionales, por una parte, fueron empleados para establecer las coordenadas mediante las cuales se logró la ubicación del movimiento reformista. La primera guerra mundial, la revolución rusa, la revolución mexicana; el socialismo; el anarquismo, el positivismo, etc., fueron empleados para establecer el contexto político necesario que permitiera la comprensión de la reforma. Por la otra, la idea dominante se refería al surgimiento de un mundo nuevo. Mediante la reforma se establecía un antes y un después, una marca para distinguir el pretérito del porvenir.

Otra forma de aproximación no pone ya el acento en cuestiones disciplinarias que atienden el problema de la modernización inherente a la Reforma, y sí en la perspectiva regional, en la importancia continental que en ésta tuvo y tiene. Para los estudiosos de la historia latinoamericana es evidente la importancia de encontrar respuestas a las interrogantes sobre las causas que originan al fenómeno reformista que estableció la hora americana, latinoamericana, en el siglo XX.

En este contexto uno de los temas más apasionantes es el del difusionismo de la reforma. ¿Cómo ésta alcanzó un impacto nacional e internacional? ¿Cuáles fueron los mecanismos que utilizó? ¿Cuáles las razones que explican la transformación de una experiencia local, en experiencia arquetípica no sólo para la Argentina, sino para los países de Sudamérica y los de América Latina y el Caribe? A nadie escapa que las

⁴ Estas categorías aparecen en forma sucesiva, no simultánea, en la historiografía sobre el tema. El indiscutido valor de la Reforma sólo cede su lugar dominante a partir de la década de los años sesenta, cuando, por influencia de la revolución cubana, la agenda política de los movimientos estudiantiles adopta un credo diferente.

respuestas a estas interrogantes ayudarían a esclarecer, a situar en su dimensión correcta, la importancia que tuvo Córdoba cuando en la década de los años sesenta ocurrió el intento de establecer una nueva hora americana. ¿La visión latinoamericana que desde Córdoba se tiene a partir de la Reforma influyó o no en la visión latinoamericana de la revolución cubana y sus simpatizantes?

La rápida difusión reformista, su pronto y evidente impacto en los países de la región, la adopción del programa reformista por estudiantes con diferentes ideologías, orígenes sociales diversas, experiencias políticas contrastantes; su efecto fascinante, hipnótico, revela lo permeable de las fronteras nacionales para un acontecimiento que puede ser caracterizado como el primer fenómeno político de carácter continental en el siglo XX. Revela, asimismo, que el clásico modelo de difusión que hacía de las metrópolis los centros de emisión legítima y de las ciudades de litoral, la vía privilegiada de interlocución (tema que la historia de la cultura, entre nosotros, recoge con el nombre de civilización o barbarie), deja de ser real ya a fines de la segunda década del actual siglo. En otras palabras, ante la Reforma se está ante la presencia de un fenómeno en el que los interlocutores, por vez primera, se identifican entre sí y adoptan objetivos y procedimientos semejantes. ¿En qué otra experiencia previa se encuentra un antecedente así?

Desde una perspectiva latinoamericanista, regional, la anterior interrogante, por cierto, no es la única. A la clásica pregunta de por qué en la Universidad de Córdoba se genera el movimiento, se debe añadir otra no menos importante: ¿Por qué una experiencia mediterránea, del interior profundo, tuvo tal influjo a escala continental?

Las anteriores preguntas son relevantes en función de que se plantean con el objetivo de explicar el símbolo latinoamericano, de analizar el mito reformista y sus significados; y no se inscriben en la línea especulativa, del conocido bolero, de lo que pudo haber sido y no fue...⁵

El momento de confluencia inicial de los movimientos reformistas permite establecer hoy día los alcances y posibilidades de una historia comparativa común, que emprenda y comprenda la construcción de una historia caracterizada por el cruce no sólo de las historias de las instituciones, sino las de éstas con las historias nacionales. En una nueva hora americana, la del Mercosur, se hace hoy necesaria una nueva visión de conjunto que parta de experiencias compartidas, de bases semejantes; de desarrollos similares. Esta visión permitiría comprender tanto los encuentros como los desencuentros de los movimientos estudiantiles. Si el estudio de la historia de la autonomía universitaria forma parte del estudio de la historia de la sociedad, entonces

⁵ Este tema ha atraído la atención de varios estudiosos de la historia de las ideas. Los vínculos de Alfredo L. Palacios, Haya de la Torre, José Vasconcelos, José Ingenieros y varios más con los movimientos estudiantiles son conocidos. La propagación de la Reforma asimismo ha recibido atención temprana. Véase el capítulo de Bermann Gregorio "Propagación de la reforma en América" en su texto *Juventud de América*; el de Portantiero sobre movimientos estudiantiles y el más reciente de Carlos Tunnermann Bernheim, *La reforma universitaria de Córdoba*, México, Anuiés, 1997.

se hace necesaria, se impone, una visión en la que se destaquen los puntos comunes sobre los diferenciales.

La autonomía y la formación del Estado de Bienestar.

Problemas de orden distinto son los referidos no ya al movimiento en su etapa inicial y sí al desarrollo específico que tuvo la autonomía universitaria en sus distintos escenarios y, particularmente, las demandas que la modernización real, no la anunciada, le impuso a la universidad. El tema del rol que desempeñó el reformismo en el momento de su aparición es distinto del tema de la modernización y las tareas que ésta le impone a la universidad sin considerar a la autonomía como instancia legítima de intermediación. A este apartado corresponde el análisis de la transformación de un símbolo de cambio, la reforma, en uno de defensa del *statu quo*.

El tema de la autonomía precede al del desarrollo. Sin embargo, éste impone nuevos problemas y tareas específicas a la universidad y a sus estructuras de gobierno. En el contexto de las políticas de desarrollo, marco en el que se inscriben las políticas educativas de las últimas décadas, la autonomía es un concepto que, en los hechos, ha sido redefinido en función de los cambios que el Estado persigue. Sin nombrarla, en años recientes, las oblicuas referencias a la autonomía se hacen en nombre de la equidad y la calidad:⁶

Para la terminología tecnocrática en boga, misma que rechaza ser una mera retórica, las instituciones educativas deben legitimarse en función de resultados.⁷ Esta postura contrasta con la experiencia de otras regiones en las que el problema de la autonomía se discute abiertamente. Por ejemplo Tapper, E.R., y Salter, B.G., señalan que en la Gran Bretaña: “En el centro mismo del debate contemporáneo sobre las relaciones entre el Estado y la Universidad está la cuestión de la autonomía universitaria”. Y, se preguntan, “Pueden las universidades conservar su autonomía? ¿O los procedimientos de rendición de cuentas han llegado a ser tan amplios, detallados y exigentes que la autonomía es letra muerta?”. Para estos autores, es importante analizar los

⁶ Mungaray Lagarda Alejandro, Valenti Nigrini Giovanna, Coordinadores, *Políticas públicas y educación superior*, “Vale la pena recordar que varios analistas y organismos internacionales sugirieron desde principios de los noventa, criterios que debían orientar las políticas educativas para el caso de América Latina: equidad, referido a la igualdad de oportunidades y a la compensación de las diferencias; desempeño, para la evaluación de los conocimientos y el incentivo a la innovación; integración, orientado a fortalecer la capacidad institucional de los países, pues en sociedades heterogéneas la necesidad de integración es fuerte, la necesidad de compensación con las diferencias es indispensable y se requiere de un Estado con capacidad de regulación e intervención que no aliente e impulse a cualquier costa la iniciativa de los privados (Cepal-Unesco: 1992)

⁷ *Ibid.*, Este no es un asunto de retórica modernizante ritualmente repetida. No atender seriamente estos asuntos es correr el riesgo de la pérdida de legitimidad; las sociedades contemporáneas requieren cada vez más de instituciones productoras y transmisoras de conocimientos que sean culturalmente vitales y que respondan de manera continua a necesidades cambiantes. Si las instituciones existentes no cumplen con estas funciones, algún grupo de la sociedad encontrará la manera de sustituirlas con otras que efectivamente lo hagan. En este contexto, la complacencia con lo existente es el valor menos apreciado. p.6

cambios esenciales concernientes a la interpretación de la autonomía de las universidades británicas. Siguiendo esa línea de pensamiento resulta evidente preguntarse sobre el cambio, o los cambios que la autonomía ha sufrido en nuestra región en virtud de que se parte del mismo supuesto, es decir, se sigue a Guy Neave cuando afirma: “la autonomía está definida contextual y políticamente”. En otras palabras, para analizar el significado que para nosotros tiene la actual autonomía, es necesario definir nuestro contexto social y político, caracterizado, dicho sea de paso, por un sentimiento de malestar.

Enfrentarse, hoy día, al estudio de la Reforma de Córdoba y a sus significados pretéritos y actuales puede resultar una empresa esquizofrénica ya que, por una parte, se le considera el fenómeno que anuncia la modernización universitaria, no sólo en Argentina, sino en el resto de América Latina. Y, por otra parte, en los balances que a partir de la década de los años sesenta se realizan, se advierte que la autonomía había dado lugar a un sistema educativo diverso y asimétrico; que cubría sólo los principales centros urbanos y dedicado, además, a intereses profesionalizantes que no cumplían con las demandas mínimas del desarrollo.

En el contexto de la década de los años sesenta no puede dejar de mencionarse la pobre opinión que de la autonomía tenía la izquierda. La polémica en esa época se daba en términos de reforma o revolución; éstas categorías fueron las dominantes. Si a esto se añade la visión imperante del desarrollismo, la necesidad de vencer la estructura del atraso, y su imperativo de orientar los recursos del Estado para alcanzar su objetivo, se podrá advertir que la noción de autonomía había encontrado sus límites. Las políticas educativas se establecieron para ampliar la cobertura, la calidad y la eficiencia de las universidades públicas.

En ese balance, se advertían los notables rezagos de las universidades, sus tareas inconclusas, su espíritu clientelar y credencializante y, sobre todas las cosas, su persistente actitud resistente al cambio. Esa etapa marca el nadir de la autonomía que cede su lugar protagónico a la universidad R&D (Investigación y desarrollo). Para México, el periodo comprendido entre los años 1929 (año de la autonomía de la UNAM) y 1968, marca tanto la exaltación autonómica, como la conciencia del atraso.

La esquizofrenia se declara en forma franca cuando se observa como se exalta, en el caso mexicano, lo avanzado de la legislación que eleva a rango constitucional el principio autónomico y, al mismo tiempo, se señalan los múltiples vicios, las amenazas, los peligros, que representan para la propia autonomía las organizaciones gremiales. Dicho de otro modo, en los días que corren se considera que la autonomía corre más peligro por la fuerza de los sindicatos, que por las políticas educativas en curso.⁸

⁸ “La protección jurídica especial que la Constitución brinda a las a las instituciones de educación superior para salvaguardar el bien público de la educación y de la investigación, se ve socavada en la realidad por presiones indebidas de los sindicatos. Las materias reservadas por ley a las instituciones en cuestión, como parte de su autonomía, son ahora materia de contratación colectiva en algunas universidades que han sucumbido a tales presiones”. Manuel Barquín Álvarez, “El Artícu-

En el contexto actual, finisecular, al igual que el que caracterizó la universidad latinoamericana hace ochenta años, aparece como nota dominante el rezago educativo que, pese a los notables esfuerzos realizados, no ha permitido resolver la persistente marginación que, lamentablemente, caracteriza a la sociedad mexicana:

“Medio siglo es más que media vida para un individuo optimista. En la escala del tiempo social, 50 años es un tiempo relativamente corto.

México, 1940, datos censales: el 90% de los mexicanos mayores de 15 años se ubicaban en la categoría de pobres extremos en materia educativa. Nueve de cada diez adultos en nuestro país, no contaban con la educación básica, en ese entonces compuesta por seis años. La distribución de este grupo es contundente: 58% analfabetos, 25% letrados en alguna medida pero sin relación con la escuela y el 7% restante con primaria incompleta.

En 1980, 40 años después, los adultos en pobreza extrema educativa eran el 45%. Hace sólo 16 años logramos que un poco más del 50% de los mayores de 15 años contaran, al menos con seis años de escolaridad. Para 1990, último dato censal disponible, la proporción de adultos en esta condición era del 37%.⁹

Es necesario reflexionar sobre los cambios generados en la sociedad y en la universidad latinoamericana en los ochenta años transcurridos a partir de la Reforma de Córdoba. Resulta conveniente preguntarse sobre la influencia, si la hubo, que sobre esos cambios tuvo la universidad reformada. El interés se explica en función del ánimo que busca distinguir los aportes de la Reforma, es decir, si la universidad realizó aportes a la sociedad o si lo que ha sido denominado como Reforma educativa, iniciada por el Estado, surge como respuesta salvadora a la incapacidad que las universidades tienen de alcanzar sus objetivos.

lo 3º constitucional y la contratación colectiva”, en *Tres décadas de políticas del estado en la educación superior*, México, Anuies, 1998, p. 54

⁹ Manuel Gil Antón, “Origen, conformación y crisis de los enseñadores”, en *Tres décadas de políticas de estado en la educación superior*, México, Anuies, 1998, p. 61